

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

ДЕГТЯР Я. Р.,
аспірант кафедри фінансового права
юридичного факультету
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 347.73

**УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ
НА ОСНОВІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДА: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Статтю присвячено дослідженню поняття «міська агломерація» та його відмежуванню від близьких за сутністю понять на підставі з'ясування його основних ознак у світлі урбанізації та активного росту населення, управління розвитком агломерацій в актах права Європейського Союзу; надані пропозиції щодо закріплення цього поняття на законодавчому рівні з метою забезпечення розробки та запровадження рекомендацій для подолання вирішення проблем.

Ключові слова: агломерація, міські агломерації, програмно-цільовий метод, бюджетна програма.

Статья посвящена исследованию понятия «городская агломерация» и его отграничению от близких по сути понятий на основании выяснения его основных признаков в свете урбанизации и активного роста населения, управления развитием агломераций в актах права Европейского Союза; представлены предложения по закреплению этого понятия на законодательном уровне с целью обеспечения разработки и введения рекомендаций по преодолению решения проблем.

Ключевые слова: агломерация, городские агломерации, программно-целевой метод, бюджетная программа.

The article is devoted to the study of the concept – urban agglomeration and its delineation from the close to the essence of the concepts based on the clarification of its main features in the light of urbanization and active population growth, management of the development of agglomerations in acts of law of the European Union and proposals to be fixed at the legislative level in order to ensure the development and introduction of recommendations for solving problems.

Key words: agglomeration, urban agglomerations, program-target method, budget program.

Вступ. Інтеграція України в європейське співтовариство передбачає модернізацію національної фінансової системи, всі ланки і сфери якої мають функціонувати на ринкових засадах; гармонізацію фінансового законодавства з міжнародними критеріями і вимогами. При цьому однією з важливих передумов входження нашої країни в європейський простір є реформування бюджетного процесу. Йдеться про перехід на середньострокове бюджетне планування, орієнтоване на результат, головним інструментом якого є програмно-цільовий метод (далі – ПЦМ) управління, – по своїй суті він усуває недоліки витратної моделі формування бюджетів та слугує ефективним механізмом організації бюджетних



витрат, тобто забезпечується досягнення максимального результату з меншими витратами. Запровадження ПЦМ у бюджетному процесі набуває надзвичайної актуальності в умовах інтеграції України до Європейського Союзу, оскільки підготовка бюджету на декілька років є однією з вимог до країн-членів ЄС та кандидатів на вступ до ЄС. Саме цим питанням присвячена глава 3 ст. 347 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1, ст. 347].

Обраний Україною курс на інтеграцію в Європейське Співтовариство поставив перед нашою країною низку актуальних завдань пріоритетного значення, серед яких набувають необхідність дослідження особливостей та специфіки окремих аспектів децентралізації влади в Україні, зокрема, питання зміцнення так званого горизонтального складника в управлінні територією міської агломерації.

Управління агломераціями є одним із найбільш дискусійних і невирішених питань в Україні. Серед багатьох причин, що призводять до обмежень на шляху визнання та формування агломерацій в Україні, є: відсутність спеціального правового регулювання, коли законодавство не забороняє, але й не сприяє утворенню та функціонуванню агломерацій; обмеження розвитку великого міста міським кордоном та визнання будь-якого фінансування, яке виходить за межі міста, як нецільового, з усіма правовими наслідками, що випливають з цього; відсутність термінологічної єдності щодо визначення «міської агломерації»; відсутність системного підходу та стратегії відносно ролі держави в підтримці формування агломерацій.

Вивченню закономірностей формування та функціонування агломерацій, їх впливу на регіональний економічний розвиток, використанню окремих складників ресурсного потенціалу присвячено праці багатьох іноземних науковців, а саме: Е. Глейзера [2], П. Кругмана [3], А. Махрової [4], Н. Слуки [5], М. Фуджити [6], Є. Перцика [7], А. Угрюмової [8], а також українських учених – С. Іщука [9], І. Парасюка [10] та ін. Окремі питання правового регулювання ПЦМ у бюджетному процесі досліджувалися у працях Л.К. Воронової, О.І. Деревчука, О.С. Матненка, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришви, О.В. Солдатенко, А.Г. Чубенка, Н.Я. Якимчук та інших учених, але зміни, які відбулися в бюджетному законодавстві, зумовлюють актуальність дослідження цієї сфери.

Огляд публікацій показав, що питанням створення і функціонування механізму управління розвитком міських агломерацій на основі програмно-цільового метода приділяється не виправдано мало уваги.

Постановка завдання полягає в дослідженні правового аспекту управління розвитком міських агломерацій на основі програмно-цільового метода.

Результати дослідження. Поняття «агломерація», «міська агломерація» досить глибоко вивчені й українськими, й зарубіжними вченими. Перші роботи українських вчених, що аналізують процеси урбанізації, концентрації населення і продуктивних сил в містах та прилеглих приміських територіях датуються ще першою третиною двадцятого століття (В. Кубійович, 1927 р.) [11, с. 466].

Існує доволі багато різних визначень терміну. Наведемо найбільш близьке до того, що є у правовому полі України. Так, за [12] мовою оригіналу: «Агломерация (от лат. *agglomerare* – присоединять, накапливать) – компактное расположение, группировка поселений, объединенных не только в территориальном смысле, но обладающих развитыми производственными, культурными, рекреационными связями. Термин относится преимущественным образом к поселениям городского типа (городская агломерация)».

З огляду на визначення агломерації як системи, ми вважаємо вдалим визначення агломерації у Вікіпедії [13]: «Міська агломерація (від лат. *agglomeratio* – приєднувати) – територіальне утворення, в основі якого лежить певне місто, а також певна сукупність селищ міського типу, сільських та інших поселень, які об'єктивно об'єднані в єдине ціле (складну багатокомпонентну динамічну систему) інтенсивними економічними, в тому числі трудовими і соціальними, культурно-побутовими, рекреаційними та іншими зв'язками, а також



екологічними інтересами. <...> форма розселення, під якою слід розуміти територіальне утворення, що: виникає на базі великого міста (або кількох компактно розташованих міст – конурбація) і створює значну зону урбанізації, поглинаючи суміжні населені пункти; вирізняється високим ступенем територіальної концентрації різноманітних виробництв, насамперед промисловості, інфраструктурних об'єктів, наукових навчальних закладів, а також значною чисельністю населення; справляє вирішальний перетворювальний вплив на навколишнє середовище, змінюючи економічну структуру території та соціальні аспекти життя населення; має високий рівень комплексності господарства і територіальну інтеграцію його елементів».

Зараз в Україні поняття «агломерація», «міська агломерація» залишаються майже суто теоретичними. Агломерація в Україні не є ні адміністративною одиницею, ні суб'єктом державного управління, тобто майже щось віртуальне з погляду практики. Це, перш за все, терміни, категорії сфери економічної географії, державного управління, урбаністики та теорії містобудування, а також реалія повсякденного, не завжди комфортного життя мешканців великих міст і невеликих населених пунктів, що їх оточують.

Названі поняття відображені в Державних будівельних нормах [14] і практично застосовуються лише під час розробки генеральних планів міст. Так, п. 1.4. вищезазначених норм встановлює: «Розвиток системи розселення повинен спиратися на ту мережу міських і сільських поселень, яка склалася, включаючи агломерації існуючі й ті, що формуються». Це не типовий для правового поля випадок, коли норми хронологічно випереджають закони та інші акти. Практика містобудування, що базувалась на дослідженнях, зроблених раніше в галузях економіки, географії та урбаністики, значно випередила практику сфери конституційного права та державного управління.

Одразу, щоб уникнути можливих закидів, щодо того, ніби автор лобіює запровадження поняття «агломерація» в нинішній адміністративно-територіальний устрій, стверджую, що сьогодні це «де-юре» – неможливо, оскільки система адміністративно-територіального устрою України встановлюється безпосередньо Конституцією України (розділ IX) [15]. Поняття «агломерація», «міські агломерації» в останній не згадуються. Відповідно до пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України територіальний устрій України визначається виключно законом. Територіальний устрій держави є територіально-просторовою основою для утворення діяльності органів публічної влади, і Основний Закон не передбачає можливості утворення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на рівні «міських агломерацій», тобто сьогодні у контексті державного права говорити можливо лише про «віртуальні» агломерації. Цілковитого практичного змісту ці поняття можуть набути лише після прийняття Верховною Радою України окремого закону чи кількох законів, наприклад «Про адміністративно-територіальний устрій» та «Про агломерацію населених пунктів». Сьогодні в Комітетах Верховної ради України знаходиться кілька законопроектів, які стосуються проблематики агломерацій.

З погляду курсу України на синхронізацію її законодавства із законодавством ЄС [16] та підтримки позиції про особливості використання цього терміну варто також процитувати Директиву Ради Європейського Союзу [17]. Так, у п. 10 Ст. 2. йдеться: «<...> 10. Термін «агломерація» означає зону з концентрацією населення більш, ніж 250 000 мешканців або, там, де концентрація населення складає 250 000 мешканців або менше, щільність населення на квадратний кілометр, яка виправдовує для країн- членів необхідність оцінки й контролю якості оточуючого повітря».

На нашу думку, створення ефективного механізму управління ресурсним потенціалом та господарством міських агломерацій потребує застосування ПЦМ планування розвитку агломерацій, який успішно впроваджується на рівні держави та міста. Подібне планування варто здійснювати шляхом розробки цільових програм розвитку як агломерацій, так і окремих видів діяльності.

ПЦМ формування бюджету є інструментом, який забезпечує ефективне управління бюджетним процесом у середньостроковій перспективі. Цей метод зорієнтовано



на вирішення існуючих проблем територіальної громади та досягнення визначених цілей. Багато країн застосовує його з метою ефективного і результативного використання обмежених бюджетних коштів.

В Україні ПЦМ у бюджетному процесі запроваджено у практику ще з 2002 року з прийняттям «Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі України», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538. У Концепції метою застосування ПЦМ визначено встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Зазначено про такі елементи ПЦМ, як: формування бюджету в розрізі бюджетних програм; відповідальні виконавці бюджетних програм; прив'язка коду бюджетної програми до коду функціональної класифікації видатків бюджету; складники бюджетної програми (мета, завдання, напрями діяльності, показники результативності); застосування середньострокового бюджетного планування; паспорт бюджетної програми [18].

Згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) ПЦМ у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності їх використання на всіх стадіях бюджетного процесу [19, ст. 2]. БК України передбачено обов'язковість застосування ПЦМ на державному та місцевому рівнях із проведенням оцінки ефективності бюджетних програм [19, ст. 20].

Згідно зі ст. 20 БК України в бюджетному процесі ПЦМ застосовується на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради АР Крим, відповідної місцевої ради) [19].

Згідно з ч. 18 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» БК України ПЦМ у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають зв'язок з державним бюджетом, застосовуються, починаючи зі складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік [19].

Бюджетний процес із застосуванням ПЦМ починається з окреслення соціально-економічних проблем, які необхідно вирішити. Для їх вирішення розробляються орієнтовані на результат бюджетні програми і бюджет формується виключно на їх основі. Структура розроблених програм узгоджується з визначеними пріоритетами, планами соціально-економічного та стратегічного розвитку регіону. Складовими елементами бюджетної програми є: мета і завдання бюджетної програми, напрями діяльності та результативні показники.

Згідно зі ст. 2 БК України бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [19].

Основними джерелами фінансування програм і проектів розвитку великих міст і агломерацій в Україні в даний час виступають: бюджетні фонди у вигляді коштів державного бюджету (зокрема, державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР), державних субвенцій) і коштів місцевих бюджетів територіальних громад, які розташовані на території агломерації або входять у зону її впливу; позабюджетні фонди – залучені кошти приватного капіталу, в тому числі кредитні ресурси недержавних банків та інших фінансових посередників; кошти позабюджетних недержавних підприємств і установ, благодійних фондів і організацій; кошти спонсорської допомоги, кошти господарюючих суб'єктів та населення; позикові кошти іноземних інвесторів.

Надання бюджетних коштів із Державного бюджету України на розвиток міст (агломерацій) здійснюється в рамках виконання програм і проектів регіонального розвитку за рахунок коштів ДФРР. При цьому Порядок підготовки, оцінки та відбору програм і проектів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР, а також Порядок використання коштів цього фонду, що затверджені Постановою КМУ № 196 від 18 березня 2015 р. «Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку», обмежує перелік програм і проектів певними критеріями. До цих критеріїв відповідності належать такі: проект (програма) має входити в систему пріоритетів регіональних стратегій розвитку і Державної стратегії



регіонального розвитку на період до 2020 року; проект обов'язково має бути цільовим і за своїм призначенням спрямовуватися на співпрацю територіальних громад; проект має бути формою підтримки добровільного об'єднання територіальних громад; проект має стати можливістю зростання інфраструктурної забезпеченості об'єднаної громади [20]. У більшості випадків проекти та програми розвитку великих міст і агломерацій в Україні фінансуються в основному за рахунок власних коштів місцевого бюджету, в першу чергу, за рахунок коштів бюджету розвитку. Саме кошти бюджету розвитку, який є частиною спеціального фонду місцевого бюджету, відповідно до п. 3 ст. 71 БК України направляються на: реалізацію інвестиційних проектів; будівництво, капітальний ремонт і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів, газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; природоохоронні заходи; інші заходи, пов'язані з розширенням відтворенням [21].

Висновки. Створення ефективного механізму управління розвитком міських агломерацій на основі ПЦМ, на нашу думку, потребує:

– формування дієвої нормативно-правової бази, здатної створити реальні умови для соціально-економічного розвитку міських агломерацій в Україні. Зокрема, назріла необхідність прийняття Закону України «Про міські агломерації», в якому офіційно має бути закріплено поняття «міська агломерація», принципи її створення та функціонування, органи управління (координаційні центри) ресурсною базою і засади взаємовідносин із державними органами влади. Законодавче закріплення поняття «міська агломерація» дасть змогу здійснювати узгоджений облік бюджетних коштів, контролювати їх використання, проводити моніторинг та визначати економічний ефект від управління ними;

– запровадження узгодженого планування бюджетних витрат міської агломерації як єдиного господарського комплексу відповідно до розроблених цільових програм. Це дасть змогу послідовно згладжувати нерівномірність економічного і соціального розвитку поселень у межах однієї агломерації та оптимізувати розміщення продуктивних сил на її території. Узгоджене використання бюджетних коштів агломерації також позитивно впливатиме на проведення ефективної інвестиційно-інноваційної політики регіону, сприятиме модернізації його економіки, підвищенню ефективності виробництва, вирішенню проблем охорони довкілля;

– удосконалення науково-методичного забезпечення розвитку міських агломерацій в Україні. Першим кроком у цьому напрямі має стати створення при координаційних центрах агломерації управління статистики, до функцій якого входить формування необхідної статистичної бази для аналізу функціонування міської агломерації, порівняння її з аналогічними утвореннями країни та світу, підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності тощо. Потребує покращення інформаційне, аналітичне, матеріальне і технічне забезпечення органів влади віддалених від «ядра» населених пунктів. Важливим при цьому є підготовка кваліфікованих кадрів, здатних приймати обґрунтовані управлінські рішення, що забезпечать належне використання наявного ресурсного потенціалу міської агломерації.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf
2. Glaeser E., Gottlieb J. The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States. 2009. URL: <http://scholar.harvard.edu/glaeser/publications/>
3. Krugman P. Development, geography and economic theory. Cambridge: MIT Press, 1995. 117 p.
4. Махрова А.Г., Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Московская область сегодня и завтра: тенденции и перспективы пространственного развития. М.: Новый хронограф, 2008. 344 с.



5. Слука Н.А. Градоцентрическая модель мирового хозяйства: монография. М.: Пресс-Соло, 2005. 167 с.
6. Fujita M., Jacques-Francois Thisse. Economics of agglomeration: cities, industrial location, and regional growth. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2002. 466 p.
7. Перцик Е.Н. Города мира. География мировой урбанизации. М.: Международные отношения, 1999. 382 с.
8. Угрюмова А. А. Управление экономическим ростом агломераций на примере Московской агломерации: дис. ... д-ра экон. наук: спец. 08.00.05. М.: ИНФРА-М, 2005. 284 с.
9. Іщук С.І., Гладкий О.В. Київська господарська агломерація: досвід регіонального менеджменту; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К.: КНУ, 2005. 240 с.
10. Парасюк І.Л. Економіко-правові аспекти понять «агломерація» та «міська агломерація» в українському законодавстві. Економіка та держава. 2010. № 9. С. 12–16.
11. Кубійович В. З антропогеографії Нового Санча. Наукові праці. Париж-Львів. 1996. Т. 1. С. 286–506.
12. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007. 495 с.
13. Вікіпедія. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki>
14. ДБН 360 – 92**. «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень». Наказ Державного комітету України у справах містобудування і архітектури від 17.04.1992 р. № 44.
15. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
16. Огляд стану адаптації законодавства України до *acquis communautaire* / Безручко Ю., Зеркаль О. та ін. К.: ТОВ «Ніка Принт», 2006. 516 с.
17. Council Directive 96/62/CE of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management. Official Journal. L 296, 21/11/1996 P. 0055–0063.
18. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р «Про Концепцію використання програмно – цільового методу у бюджетному процесі». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>
19. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102456.html
20. Парасюк І. Л. Аспекти взаємодії територіальних громад та органів місцевої виконавчої влади агломерації задля спільного економічного розвитку. Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». 2010. № 10. URL: economy.nayka.com.ua/?op=1&z=358
21. Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку та Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку: затверджено постановою КМУ № 196 від 18 березня 2015 р. «Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку». Офіційний вісник України. 2015. № 30. Ст. 886.

